FRC 3. 25421 -25421

OPINION

DE

MOURER,

DÉPUTÉ DE LA MEURTHE,

Sur la réduction des Cantons (1).

Séance du 4 frimaire an 7.

REPRÉSENTANS DU PEUPLE,

L'ACTE constitutionnel autorise-t-il le Corps législatif à réduire le nombre des cantons ?

Ce nombre est-il trop multiplié ? cette multiplicité nuit-elle à l'action du gouvernement & à la restauration de l'économie politique ?

C'est à ces deux points qu'il convient de fixer la discussion dont le Conseil s'occupe aujourd'hui.

Je viens aussi apporter à cette tribune le fruit de quelques méditations sur un objet aussi important. Je me suis

---

(1) J'étois inscrit pour parler en faveur du projet, lorsque le Conseil a cru devoir fermer la discussion. L'expérience que j'ai acquise sur cette matière m'autorise à penser qu'elle n'a pas été suffisamment éclaircie. Persuadé que la force des choses ramenera le Conseil à l'examen de cette importante question, je me suis déterminé à faire imprimer mon opinion.

ſpécialement attaché à l'examen de la première queſtion : c'eſt elle qui paroît être le plus vivement controverſée.

J'ai abordé cette queſtion avec le reſpect religieux que nous devons tous au pacte ſocial, dont le dépôt eſt confié à notre fidélité, & avec le deſir d'atteindre le degré d'amélioration que l'on peut introduire dans l'organiſation adminiſtrative ; & je dois le dire avec la plus intime perſuaſion, ces deux ſentimens peuvent s'allier dans la détermination que votre commiſſion vous propoſe d'adopter.

Pour ſaiſir avec exactitude le vœu de la conſtitution dans le ſyſtême adminiſtratif ; pour y trouver le principe de la compétence qui appartient au Corps légiſlatif, en ce qui concerne la réduction des cantons, il ne faut que rapprocher les diſpoſitions qui s'appliquent à la fixation des départemens, de celles qui ont pour objet la circonſcription des cantons.

L'article III conſerve nominativement les départemens qui s'y trouvent mentionnés ; il règle entr'eux la diviſion territoriale de la France. On ne peut plus, ſous quelque prétexte que ce ſoit, les réduire ni les refondre dans une nouvelle diviſion. Non-ſeulement ils ſont irrévocablement fixés & maintenus par la conſtitution ; mais ils ſont encore, ſi je puis m'exprimer ainſi, co-exiſtans avec la conſtitution. Elle permet ſeulement au Corps légiſlatif de changer ou de rectifier leurs limites : elle l'autoriſe à promener le compas réformateur ſur les points de la circonférence, pour mieux proportionner les diſtances des extrémités au centre ; mais elle lui interdit la faculté de toucher à l'exiſtence politique d'aucun département.

Voyons enſuite comment la conſtitution s'exprime à l'égard des cantons.

Article 5. *Chaque département eſt diſtribué en cantons, chaque canton en communes. Les cantons conſervent leurs circonſcriptions actuelles. Leurs limites pourront néanmoins être changée ou rectifiées par le Corps légiſlatif ; mais en ce cas, il ne pourra y avoir plus d'un myriamètre de la commune la plus éloignée au chef-lieu du canton.*

Remarquez d'abord, citoyens repréſentans, que la conſtitution ne donne pas ici, comme elle l'a fait pour les départemens, le nombre & l'état nominatif des cantons de la République; d'où l'on pourroit déja tirer cette induction, qu'elle a entendu laiſſer au Corps légiſlatif le ſoin de conſommer & de régulariſer cette ſubdiviſion.

Je pourrois ajouter qu'il n'eſt pas même vraiſemblable que les auteurs de la conſtitution ayent fait entrer dans leur plan, comme règle conſtitutionnelle & fondamentale, le maintien inviolable du nombre prodigieux de cantons qui exiſtent. En effet, ſi l'on jette les yeux ſur le rapport dans lequel la commiſſion des onze a préſenté les baſes du projet de conſtitution, on voit qu'elle n'a aucunement embraſſé dans ſon travail l'idée de rendre conſtitutionnelle & irrévocable la diſtribution alors exiſtante des cantons. *Nous avons cru*, c'eſt ainſi que la commiſſion s'eſt expliquée, pages 53 & 54, *nous avons cru ne devoir rien changer à la diviſion actuelle de la France en départemens. Les habitudes ſont formées d'après cette diviſion, & tout changement eût entraîné un grand nombre d'inconvéniens. Nous avons conſervé la nomenclature des départemens.*

Au lieu de tant de municipalités, nous vous propoſerons d'en établir une ſeule dans chaque canton.... Au moyen de cet établiſſement, les diſtricts deviennent inutiles, & nous vous propoſons de les ſupprimer.

Ainſi, le premier objet, la diviſion départementale, elle a propoſé de la ſanctionner & de l'admettre définitivement, telle qu'elle étoit à cette époque : le ſecond objet au contraire, la diſtribution des cantons, elle l'a ſimplement conſacré en principe; mais elle a laiſſé indéfini le nombre & la fixation des chefs lieux. La raiſon de cette différence dans le procédé de la commiſſion s'offre naturellement à l'eſprit. L'expérience avoit déja démontré les avantages de la diviſion départementale, par cinq années d'exécution : il étoit donc d'une ſaine politique de la conſerver dans la nouvelle conſtitution. Mais les effets de

l'organisation des administrations municipales n'étoient pas encore connus : conséquemment on ne pouvoit juger, à cette époque, si leur nombre étoit trop considérable ou insuffisant. C'est pourquoi le vœu implicite de la constitution est que ce nombre ne soit conservé que provisoirement, jusqu'à ce que l'expérience ait justifié ou condamné le système de l'ancienne distribution des cantons, dans son application au nouveau régime des administrations municipales.

Plusieurs des préopinans se sont épuisés en vains raisonnemens pour nous persuader que l'article 5 de l'acte constitutionnel renferme une disposition prohibitive contre tout projet de réduction. Cet article déclare effectivement *que les cantons conservent leurs circonscriptions actuelles :* cela doit-il signifier qu'on ne peut plus les assujettir à une meilleure distribution territoriale ? je ne le pense pas. La définition exacte du mot *circonscription* donne elle-même la solution de la difficulté.

La circonscription *est ce qui borne, ce qui limite la circonférence d'an corps ou d'un lieu ;* c'est donc comme si l'article avoit dit : les cantons conservent leurs limites actuelles. Mais il faut observer qu'on ne peut pas isoler cette disposition de la phrase qui la suit immédiatement & qui en forme le complément : *néanmoins leurs limites pourront être changées ou rectifiées par le Corps législatif.* Or cette seconde phrase détruit absolument le sens que l'on veut donner à la première ; car il est impossible que les cantons conservent leur circonscription ou leurs limites, ce qui est la même chose, puisque ces limites peuvent être changées.

A ceux qui redoutent comme un attentat à la constitution une distribution de cantons mieux proportionnée, plus économique & plus concordante avec l'action du gouvernement, on pourroit demander quel est donc le motif de la différence que la constitution met à régler & consommer elle-même la division départementale, & à ne pas faire la même opération pour la subdivision des cantons ?

Pourquoi, pourroit-on encore leur demander ; pourquoi la conſtitution a-t-elle employé un article entier & diſtinct à donner la diviſion, ainſi que la nomenclature des départemens, puiſque, dans le ſyſtême de ceux qui combattent le projet de votre commiſſion, cela devenoit abſolument inutile, au moyen de l'article ſuivant, qui n'attribue auſſi au Corps légiſlatif que la rectification des limites des départemens ?

Non, l'article 3 ne paroîtra point inutile à quiconque enviſagera la queſtion ſous ſon vrai point de vue. Non, il ne peut pas exiſter de diſpoſition inutile dans la conſtitution : tout ce qu'elle ordonne, tout ce qu'elle exprime appartient à l'arrangement de l'édifice ſocial qu'elle a fondé. On n'en peut détacher une partie ſans expoſer la machine entière à s'écrouler.

Concluons donc toujours que, puiſque la conſtitution a tracé la diviſion départementale ſans avoir réglé celle des cantons, elle n'a vraiment conſidéré l'organiſation territoriale de ceux-ci que comme proviſoire, & qu'elle a entendu la ſubordonner à la vérification du Corps légiſlatif.

Mais je vais plus loin, & je ſoutiens que ſi tel n'eſt pas clairement le vœu de la conſtitution dans l'article 5, cet article n'eſt pas plus intelligible, ni plus favorable pour s'en faire une arme contre la meſure propoſée par votre commiſſion : & alors nous voilà placés les uns & les autres dans un état d'incertitude qui réſulteroit de l'équivoque du texte.

Le ſentiment unanime des cinq membres qui compoſent votre commiſſion, l'adhéſion manifeſtée par un grand nombre de nos collègues à la meſure qu'elle a propoſée, l'opinion contraire ſoutenue avec chaleur par les autres, tout ſembleroit en quelque ſorte indiquer que la diviſion des eſprits ſur cette matière eſt due à l'apparence de l'équivoque ou de la contradiction dans l'art. 5. Eh bien ! dans cette hypothèſe, citoyens repréſentans, ce ſeroit toujours le projet de la commiſſion qui offriroit le parti le plus ſage, le plus éminemment utile. Votre commiſſion

vous a dit que la multiplicité des cantons étoit une calamité publique. Citoyens repréſentans, il n'y a point d'exagération dans ce langage : c'eſt une vérité dont l'expérience a dû porter l'affligeante conviction dans l'ame de tous ceux qui ont parcouru la carrière adminiſtrative ; c'eſt une vérité dont chacun doit être frappé, pour peu que le beſoin de s'intéreſſer à la choſe publique ait fixé ſon attention ſur la marche des adminiſtrations municipales.

Leur multiplicité fait le déſeſpoir des adminiſtrations ſupérieures les plus dévouées : & je ne crains pas d'être déſavoué ſur ce point, elle ſera preſque continuellement l'écueil de leur habileté. Quel eſt donc enſuite celui qui ne preſſentira pas avec effroi les réſultats funeſtes de cette paralyſie adminiſtrative à laquelle le corps politique ſe trouvera infailliblement expoſé, tant que cet ordre de choſes ſubſiſtera ?

Le Directoire exécutif, les miniſtres, les adminiſtrations centrales, l'opinion publique nous ſignalent avec force l'abus dangereux qui commande aujourd'hui toute notre ſollicitude. La nullité diſpendieuſe d'un grand nombre d'adminiſtrations municipales dans les cantons ruraux eſt un abus qui, dans une très-grande partie de la République, favoriſe l'inexécution des lois. Et qui de nous pourroit ignorer que l'inexécution des lois eſt la ſource la plus féconde des malheurs & des crimes qui déſolent la ſociété ? Enfin cet abus, citoyens repréſentans, deviendra lui-même, ſi vous n'y portez remède, un germe de mort pour la conſtitution, à l'ombre de laquelle on ſemble vouloir le rendre inattaquable.

Je terminerai en répondant à une objection faite par notre collègue Delbrel. Il s'eſt prévalu d'une déciſion du Conſeil des Anciens, qui a rejeté en l'an 4 une réſolution tendante à réduire à vingt-quatre cantons la diviſion actuelle du département de l'Indre.

J'ai ſous les yeux le rapport de la commiſſion des Anciens ſur cet objet ; &, en le liſant attentivement, je ſuis bien loin de partager l'erreur dans laquelle eſt tombé notre col-

lègue Delbrel, lorsqu'il a dit que l'inconstitutionnalité de la réduction étoit la cause du rejet.

Trois motifs ont été présentés & discutés dans le rapport de la commission des Anciens.

1°. Elle avoit cru effectivement entrevoir la violation de l'acte constitutionnel dans le système de la réduction des cantons ;

2°. Elle avoit sur-tout la preuve que la distance des limites déterminées par l'article 5 de la constitution n'étoit pas observée dans le plan de réduction ;

3°. Elle craignit l'inconvenance du moment pour exécuter une pareille mesure.

De ces trois motifs, un seul étoit réel, incontestable, & même unanimement avoué ; c'est celui qui concernoit l'inobservation des règles prescrites pour la distance des extrémités aux chefs-lieux : mais quant à l'inconstitutionnalité de la réduction en elle-même, & à l'inconvenance alléguée du moment, la commission des Anciens n'avoit, dans le fait, discuté ces deux considérations que très-conjecturalement : elles demeuroient toujours susceptibles de débat, parce qu'elles pouvoient s'offrir aux esprits sous des points de vue différens. Ainsi la certitude de l'inconstitutionnalité des limites étoit bien suffisante pour déterminer, sans le concours de deux autres motifs, le rejet de la résolution ; ainsi il est bien plus que probable que le Conseil des Anciens, ayant trouvé un obstacle constitutionnel dans la vicieuse désignation des limites, s'y est uniquement arrêté, & que dès-lors il aura jugé inutile de s'abandonner au vague des hypothèses & des présomptions que la discussion des deux autres moyens pouvoit engendrer.

J'ai entendu aussi plusieurs ex-conventionnels soutenir que l'intention & les vues de la Convention nationale, dans l'article 5 de la constitution, étoient réellement d'exprimer que le Corps législatif ne pourroit toucher à la circonscription ni au nombre des cantons. Le sentiment de ces anciens législateurs pourroit sans doute être d'un grand poids si on parvenoit à le concilier avec celui de la Convention

elle-même. Mais peut-on de bonne-foi épouser leurs idées, lorsque, le 19 vendémiaire an 4, c'est-à-dire après l'acceptation de la constitution, la Convention nationale décréta entre autres choses les deux dispositions suivantes.

ART. VI. Les arrondissemens désignés jusqu'à présent par la loi pour l'exercice de la justice de paix, sont maintenus.

ART. VIII. L'organisation des deuxième & troisième tribunaux correctionnels du département du Mont-Terrible est suspendue jusqu'à nouvelle circonscription de ce département.

Voilà bien certainement qui nous donne la vraie valeur du terme de *circonscription*, dont la loi constitutionnelle s'est servi, en parlant des cantons. Dira-t-on encore après cela qu'elle a rendu leurs circonscriptions inviolables? mais je répondrai : Pourquoi la Convention, désaisie du pouvoir constituant, auroit-elle ordonné que les arrondissemens des justices de paix, qui ne sont autre chose que les circonscriptions même des cantons, seroient maintenus si la loi fondamentale de la République avoit déja prescrit cette mesure? Ce n'est donc pas par la constitution même, mais par une loi particulière & subséquente, par le décret du 19 vendémiaire an 4, que les circonscriptions de cantons ont été conservées. Donc la constitution ne s'oppose pas aux projets d'amélioration & de réduction que le Corps législatif jugera convenable d'adopter. Pourquoi enfin l'article VIII du décret du 19 vendémiaire déclare-t-il, en termes positifs, qu'un département, celui du Mont-Terrible, subira une nouvelle circonscription? C'est que le législateur constituant n'avoit évidemment entendu par circonscription que les limites, & qu'ainsi la latitude qu'on s'efforce aujourd'hui de donner à ce mot pour enchaîner le pouvoir à la volonté du Corps législatif, est vraiment anti-constitutionnelle.

Je vote donc pour le projet de votre commission.

A PARIS, DE L'IMPRIMERIE NATIONALE.
Frimaire an 7.